

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Seiring dengan bergulirnya kebijakan Otonomi Daerah setiap Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan di daerahnya masing-masing, sebagaimana yang diamanatkan didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hakikat perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah adalah dalam rangka mempercepat pembangunan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di daerah.

Pemerintah Kota Bandung melalui Perangkat Daerah di lingkungannya mengemban visi dan misi Kota Bandung yang pada dasarnya selain bertujuan untuk melaksanakan pembangunan di daerah juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pengertian, maksud, tujuan, asas, ruang lingkup, pembina, organisasi penyelenggaraan dan penataan dari pelayanan publik itu sendiri telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pada umumnya tugas utama dari setiap instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pelayanan atau dalam bahasa Inggris disebut *service* merupakan fenomena yang rumit untuk didefinisikan,

karena kata *service* itu sendiri memiliki keanekaragaman makna. Dalam bahasa Inggris, istilah *service* dapat diinterpretasikan secara berbeda-beda. Demikian pula halnya dalam bahasa Indonesia, istilah *service* bisa diterjemahkan sebagai jasa, layanan dan servis. Maka dari *service* ini pun tergantung pada konteksnya.

Salah satu tujuan penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah saat ini adalah dalam rangka mendekatkan dan mengefektifitaskan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat atau bisa disebut pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Di daerah (kabupaten/kota) dinas yang memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik dalam bidang lalu lintas dan angkutan jalan kepada masyarakat adalah Dinas Perhubungan. Pemerintah Kota Bandung dalam hal ini telah membentuk Dinas Perhubungan Kota Bandung yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandung. Dinas Perhubungan Kota Bandung merupakan dinas yang aktivitasnya berhadapan langsung dengan masyarakat penerima layanan dalam bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Untuk menunjukkan keseriusan dalam usaha untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Dinas Perhubungan Kota Bandung telah membuat program peningkatan pelayanan angkutan, ini di maksud untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Maka dari itu

program peningkatan pelayanan angkutan dimuat ke dalam Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Perhubungan Kota Bandung Tahun 2014-2018.

Perkembangan dari segi perekonomian dan pertumbuhan penduduk suatu daerah akan berpengaruh terhadap peningkatan pergerakan masyarakat yang harus didukung oleh layanan transportasi yang cukup memadai, dengan demikian permasalahan transportasi akan timbul seiring dengan meningkatnya jumlah pergerakan dari masyarakat. Hal ini akan berpengaruh juga pada jaringan transportasi pada suatu daerah. Permasalahan transportasi merupakan masalah yang selalu dihadapi oleh negara-negara yang telah maju dan juga oleh negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, baik di bidang transportasi perkotaan maupun transportasi regional antar kota. Terciptanya sistem transportasi yang menjamin pergerakan manusia dan/atau barang secara lancar, aman, cepat, murah dan nyaman merupakan tujuan pembangunan dalam sektor transportasi.

Transportasi dapat didefinisikan sebagai suatu proses pergerakan atau perpindahan orang dan/atau barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan suatu sistem tertentu untuk maksud tertentu. Kegiatan manusia yang berbagai macam dalam memenuhi kebutuhannya menyebabkan mereka perlu bergerak dan saling berhubungan. Dalam melakukan pergerakan untuk memenuhi kebutuhan tersebut terdapat dua pilihan, yaitu bergerak dengan moda transportasi atau tanpa moda transportasi (berjalan kaki). Jenis moda transportasi yang digunakan sangat beragam, seperti mobil pribadi, taksi, bus, kereta api, sepeda motor, pesawat terbang dan kapal laut. Untuk memenuhi kebutuhan pergerakan dengan moda transportasi ini, perlu disediakan sarana dan prasarana transportasi

yaitu: alat yang bergerak, ruang untuk alat angkut tersebut, tempat berhentinya (untuk bongkar-muat), pengatur kegiatan transportasi, lokasi untuk berproduksi, lokasi pemasaran, serta perencanaan yang terpadu untuk perkembangan selanjutnya.

Meningkatnya kebutuhan transportasi khususnya transportasi darat mengharuskan adanya peningkatan pelayanan terhadap pengguna jasa transportasi darat. Salah satu jasa transportasi darat yang paling banyak dibutuhkan oleh pengguna jasa adalah pelayanan pada bidang angkutan umum. Peningkatan pelayanan angkutan umum sering kali terabaikan karena hanya mengutamakan kuantitas dari pada kualitas. Dalam hal ini peningkatan kualitas pelayanan angkutan umum tentunya harus juga didukung dan dibarengi dengan peningkatan kualitas prasarana angkutan umum itu sendiri. Bisa dilihat berikut ini adalah jumlah angkutan umum yang ada di Kota Bandung.

Tabel 1.1.
Jumlah Angkutan Umum di Kota Bandung

No.	Golongan	Jumlah (unit)
1.	Bis Umum	
	• Bus Besar	1.464
	• Bus Sedang	101
	• Bus Kecil	5.356
2.	Bus Bukan Umum	330
3.	Angkutan Kota	5.521
4.	Taksi	1.387
Jumlah		14.159

(Sumber: UPT Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung 2018)

Tabel 1.1. menunjukan bahwa penggunaan transportasi publik di Kota Bandung didominasi oleh bis umum. Kemudian juga terdapat banyak angkutan perkotaan yang beroperasi karena banyaknya mobilitas dari daerah-daerah lain. Transportasi merupakan urat nadi kehidupan yang memiliki fungsi sebagai penggerak, pendorong dan penunjang pembangunan. Semakin tinggi tingkat kebutuhan manusia terhadap transportasi, tentu harus diikuti dengan penyediaan fasilitas umum yang memadai.

Salah satu fasilitas umum yang disediakan oleh Pemerintah Kota Bandung untuk mendukung sistem transportasi yaitu terminal. Prasarana angkutan umum yang harus mendapatkan perhatian khusus ini dalam peningkatan kualitas pelayanan adalah terminal. Terminal sebagai salah satu fasilitas yang sangat penting bagi pengemudi angkutan umum dan penumpang angkutan umum sebagai tempat naik dan/atau turunnya penumpang, diharapkan dapat memberikan pelayanan yang terbaik sehingga dapat memberikan kepuasan bagi pengguna jasa terminal, baik kepada penumpang angkutan umum maupun kepada pengemudi kendaraan angkutan umum. Keberadaan terminal akan sangat dibutuhkan untuk mengatur pergerakan angkutan-angkutan jalan yang terdapat di Kota Bandung serta membantu dalam manajemen lalu lintas.

Dalam pandangan masyarakat terminal sering kali dilihat hanya sebagai tempat pembayaran TPR (Tanda Pungutan Retribusi) bagi angkutan umum maupun sebagai tempat berjualan, selain itu terminal yang seharusnya berfungsi sebagai tempat menaikkan dan menurunkan penumpang serta peralihan/pergantian moda,

sering kali hanya sebagai lintasan bagi angkutan umum. Adapun pendapatan asli daerah (PAD) retribusi jasa usaha terminal sebagai berikut:

Tabel 1.2.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Retribusi Jasa Usaha Terminal

Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
2011	8.248.938.000	7.331.645.155	88,87 %
2012	PERUBAHAN PERDA 2.897.098.500	PERDA NO. 12 TAHUN 2008 1.713.022.500	PERDA BARU NO. 16 TA 2012
2013	8.786.612.500	6.992.505.840	79,58 %
2014	9.289.028.150	7.148.079.800	76,95 %
2015	9.882.500.000	6.797.058.120	68,78 %
2016	9.966.034.000	SAMPAI BULAN MARET 2016	15,40 %

(Sumber: UPT Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung 2018)

Bagi para penumpang angkutan umum, terminal merupakan tempat menunggu kendaraan umum dan mendapatkan informasi tentang armada yang dibutuhkannya sedangkan bagi pengemudi angkutan umum, terminal merupakan tempat parkir sementara kendaraan angkutan umum yang dikemudikannya, tempat istirahat awak angkutan umum, serta tempat menaikkan dan menurunkan penumpang. Disebutkan juga bahwa terminal penumpang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. Terminal Penumpang Tipe A, merupakan terminal yang peran utamanya melayani kendaraan umum untuk angkutan lintas batas negara dan/atau angkutan antarkota antarprovinsi dan dipadukan dengan pelayanan angkutan antarkota dalam provinsi, angkutan perkotaan dan/atau angkutan perdesaan.

2. Terminal Penumpang Tipe B, merupakan terminal yang peran utamanya melayani kendaraan umum untuk angkutan antarkota dalam provinsi yang dipadukan dengan pelayanan angkutan perkotaan dan/atau angkutan perdesaan.
3. Terminal Penumpang Tipe C, merupakan terminal yang peran utamanya melayani kendaraan umum untuk angkutan perkotaan atau perdesaan.

Terminal Cicaheum merupakan terminal tipe A, dengan luas 11.000 m², memiliki kapasitas sebanyak 517 bus yang keluar masuk dalam satu hari. Selain harus memiliki fasilitas yang sudah disebutkan tadi, terminal juga harus dilengkapi fasilitas-fasilitas umum yang diperuntukan bagi pengguna jasa terminal yang meliputi toko-toko/kios-kios, musolla, toilet dan fasilitas tambahan lainnya, seperti yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Perhubungan nomor 132 tahun 2015 pasal 21 dan 22 bahwa Terminal harus memiliki fasilitas utama, fasilitas penunjang dan fasilitas umum.

Fasilitas utama, penunjang dan fasilitas umum bisa kita lihat pada Peraturan Menteri Perhubungan bahwa terdapat banyak fasilitas yang tidak tersedia di terminal Cicaheum. Namun karena keterbatasan anggaran dan keterbatasan luas terminal Cicaheum yang hanya memiliki luas 11.000 m² dan sub terminal untuk angkutan kota 4.500 m² maka tidak sepenuhnya fasilitas yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Perhubungan tersebut harus ada keseluruhan di terminal Cicaheum. Tetapi masih banyak fasilitas-fasilitas yang seharusnya ada tapi tak dapat dijumpai di terminal Cicaheum.

Terminal Cicaheum yang terletak di Jalan Jend. Ahmad Yani inipun kerap terjadi kemacetan, di luar area terminal terjadi kesemrawutan dan tidak ada yang mengatur. Penyebab kesemrawutan dikarenakan kendaraan angkutan sering menaik dan menurunkan penumpang di luar terminal, jalur keluar angkutan kota juga menyebabkan macet bagi jalur kendaraan lain dan ditambah lagi dibelakang terminal terdapat sebuah pasar tradisional yang tentu saja menambah kegiatan dan keramaian di area sekitar terminal. Terminal Cicaheum dengan luas 11.000 m² tidak sebanding dengan jumlah penumpang dan volume kendaraan yang dilayani membuat terminal Cicaheum dirasakan tidak mampu lagi melayani penumpang sebagaimana mestinya.

Maka dari itu hasil pengamatan sementara peneliti terhadap kondisi terminal Cicaheum pada tahun 2019 didapat beberapa fenomena yang menunjukkan kualitas pelayanan pada terminal Cicaheum masih rendah, antara lain:

1. *Availability* (ketersediaan)

Dapat dilihat secara langsung pada terminal Cicaheum bahwa minimnya fasilitas ruang tunggu bagi pengguna jasa terminal. Disamping itu juga tidak tersedianya lahan parkir terutama untuk kendaraan roda empat bagi para

pengantar atau penjemput penumpang. Untuk lebih jelasnya dilihat pada gambar berikut:



Gambar 1.1.
Minimnya ketersediaan fasilitas ruang tunggu penumpang di terminal Cicaheum

(Sumber: Olahan Peneliti 2019)

2. *Cleanliness/Tidiness* (kebersihan/kerapihan)

Dapat dilihat pada saat peneliti melakukan penjajagan di terminal Cicaheum, kebersihan, kerapihan dan keteraturan dari lingkungan terminal masih kurang diperhatikan, hal ini berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan terminal Cicaheum yang diperhatikan oleh petugas, Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 1.2.
Kurangnya kebersihan dari toilet dan kerapihan dari lingkungan terminal Cicaheum

(Sumber: Olahan Peneliti 2019)

3. *Functionality* (kemampuan)

Terminal berfungsi sebagai tempat berhentinya angkutan umum ini masih banyak kendaraan angkutan umum yang tidak memanfaatkan terminal dengan baik seperti, tidak memasuki lokasi terminal dan menunggu penumpang diluar terminal selain mengganggu lalu lintas didepan terminal kegiatan ini merupakan pelanggaran karena setiap angkutan umum diwajibkan masuk ke terminal, ini di akibatkan karena terminal yang kecil tidak dapat menampung angkutan umum yang volumenya lebih banyak. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 1.3.
Angkutan umum yang tidak masuk kedalam terminal, melainkan menunggu penumpang diluar terminal

(Sumber: Olahan Peneliti 2019)

4. *Responsiveness* (daya tanggap)

Telah diketahui bahwa kurangnya para petugas Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Cicaheum untuk membantu masyarakat dalam memberikan pelayanan secara tanggap. Contohnya: kurangnya respon secara cepat dari

petugas pengoperasian UPT Terminal Cicaheum dalam menanggapi berbagai keluhan dari masyarakat pengguna angkutan umum. Hal ini dapat dilihat dari masyarakat belum merasa puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh petugas terminal Cicaheum. Hal ini dapat dilihat selama peneliti melakukan observasi.

Fenomena tersebut menunjukkan gambaran awal bahwa kualitas pelayanan terminal penumpang Cicaheum masih rendah dan hal tersebut akan memberikan dampak terhadap pencapaian tujuan dari visi dan misi yang sudah ditetapkan oleh Dinas Perhubungan Kota Bandung yang memiliki kewenangan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat yang salah satunya adalah pelayanan terminal. Dalam hal ini kualitas pelayanan terminal merupakan tahap yang krusial dalam proses peningkatan pelayanan angkutan. Kualitas pelayanan terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung sangatlah penting dalam pelaksanaan kegiatan peningkatan pelayanan terminal di Kota Bandung.

Berdasarkan permasalahan diatas, peneliti tertarik mengadakan penelitian dengan mengambil judul sebagai berikut **Kualitas Pelayanan Terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung.**

1.2. Fokus Penelitian

Fokus masalah ini bahwa Kualitas Pelayanan tentang terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung,

sebagai faktor penting dalam peningkatan kualitas pelayanan terminal yang di butuhkan oleh masyarakat khususnya bagi pengguna terminal Cicaheum. Peneliti mulai mengkaji mengenai bagaimana kualitas pelayanan terminal Cicaheum, tentunya disesuaikan berdasarkan delapan belas indikator kualitas pelayanan menurut **Johnston** yang terdiri dari *Access, Aesthetics, Attentiveness/helpfulness, Availability, Care, Cleanliness/Tidiness, Comfort, Commitment, Communication, Competence, Courtesy, Flexibility, Friendlliness, Funcionality, Integrity, Reliability, Responsiveness, Security*.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian dalam pembahasan yang akan diajukan adalah:

1. Bagaimana kualitas pelayanan terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung?
2. Apa saja hambatan-hambatan dalam melakukan pelayanan terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung?
3. Upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung dalam meningkatkan kualitas pelayanan terminal Cicaheum?

1.4. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilaksanakan pasti memiliki tujuan yang ingin dicapai, hal ini dimaksud untuk dapat memberikan arah kepada seseorang peneliti

dalam pelaksanaan kegiatannya agar dapat menentukan kemana seharusnya berjalan dan berbuat. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kualitas pelayanan saat ini di Terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung.
2. Mengetahui aspek-aspek yang menghambat pelayanan terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung.
3. Mengetahui upaya-upaya yang telah dan yang nantinya akan dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan terminal Cicaheum oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal Dinas Perhubungan Kota Bandung.

1.5. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian pada dasarnya setiap penelitian disertai suatu harapan agar hasilnya dapat digunakan sebaik mungkin bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Berkaitan dengan tujuan penelitian tersebut maka diharapkan dapat berguna. Adapun kegunaan penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu:

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan yang peneliti peroleh selama perkuliahan di Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung dan bagi pengembangan Administrasi Publik umumnya dan sebagai bahan referensi bagi peneliti berikutnya.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan masukan kepada Dinas Perhubungan Kota Bandung khususnya Unit Pelaksana Teknis (UPT) Terminal dalam melakukan usaha peningkatan pelayanan terminal Cicaheum.